

# PLANEJAMENTO, POLÍTICAS PÚBLICAS E EDUCAÇÃO

*Desejam [os técnicos do Ministério do Planejamento] ver intelectualmente resolvidos todos os problemas, e como as soluções intelectuais requerem apenas a coerência formal das ideias, é natural a tendência, no caso, para conduzir as reformas segundo o élan das ideias e o ritmo com que estas se articulam. Mas os tecnocratas misturam facilmente as duas tendências: a de planejar com facilidade e a de impor com facilidade; ou seja, a de formular a ordem e a de torná-la imperativa segundo as exigências de uma racionalidade desembaraçada dos empecilhos do real. (Durmeval Trigueiro Mendes)<sup>1</sup>*

Iniciamos a apresentação do Tema em Destaque “Planejamento Educacional” trazendo um pensamento do saudoso educador brasileiro Durmeval Trigueiro Mendes, cuja trajetória profissional e acadêmica teve grande importância para os estudos sobre o planejamento educacional. Na epígrafe, Durmeval Trigueiro Mendes debruça-se sobre o contexto de 1960 e 1970, período de elaboração de planos educacionais vinculados a planos nacionais de desenvolvimento e de utilização de metodologias de planejamento, em que os procedimentos técnicos se sobrepunham à realidade social existente.

Se, inicialmente, o planejamento restringia-se à racionalização dos processos de produção industrial nos países capitalistas, nos moldes da administração taylorista, com a Segunda Guerra Mundial, tornou-se atividade humana consciente e instrumento racional de intervenção na

<sup>1</sup> A epígrafe foi selecionada em consulta realizada ao site oficial do autor, no endereço: <<http://www.durmevaltrigueiro.pro.br/>>.

realidade social,<sup>2</sup> mediante o desenvolvimento de técnicas cuja finalidade era controlar racionalmente a organização dos grupos sociais.

Entre seus objetivos, o planejamento buscava assegurar a continuidade do sistema, o enriquecimento dos valores culturais pela revitalização das técnicas sociais tradicionais (como a educação) e o aprimoramento de novas formas de manipulação de opiniões e atitudes (como a propaganda).

Na América Latina, o planejamento educacional teve importância histórica, nas décadas de 1960 e 1970, constituindo-se em instrumento de intervenção governamental que possibilitaria a coordenação dos esforços nacionais para empreender o desenvolvimento econômico e a modernização das estruturas econômicas e sociais, nos moldes dos países capitalistas desenvolvidos.

Em termos metodológicos, o planejamento utilizado foi o normativo, ou racional-desenvolvimentista, concebido a partir de uma racionalidade instrumental, em que se obtinha uma sequência rigorosa de etapas, na maior parte das vezes, descolada das questões políticas e sociais enfrentadas pelos países.

O planejamento educacional, nesse período, veio a ser uma consequência da abordagem econômica e instrumental do planejamento, e sua finalidade estava calcada na necessidade de preparação de mão de obra, indispensável para o desenvolvimento capitalista.

Com a crise econômica nos decênios de 1970 e 1980, o papel do Estado no desenvolvimento econômico foi colocado em discussão, assim como suas formas de atuação na implementação de políticas públicas, mediante o planejamento econômico e social.

Repercutindo diretamente nas políticas públicas, em particular nas políticas educacionais, a crise dos estados capitalistas foi abordada numa série de encontros e ações internacionais ao longo dos anos de 1980 e 1990, condensados em eventos realizados por organismos internacionais como a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – Unesco –, Banco Mundial e Comissão Econômica para a América Latina – Cepal – como a Conferência de Jontiem, o Projeto Principal de Educação e o Congresso Internacional “Planeamiento y Gestión del Desarrollo de la Educación” – e em documentos referenciais, como a “Declaração Mundial de Educação para Todos”, de 1990, e a “Educação e Conhecimento: eixo da transformação produtiva com equidade, publicado em 1992, pela Cepal.

Do ponto de vista metodológico, o planejamento normativo foi questionado pelo seu reducionismo econômico e pela excessiva formalidade do plano,<sup>3</sup> que, na maioria das vezes, não contemplava a dinâmica dos processos sociais. Considerado, por vários autores, como uma atividade essencialmente política, o planejamento tradicional (normativo), ao reduzir-se ao aspecto econômico, dispensava os demais processos fundamentais

2 MANNHEIM, Karl. *Libertad, poder y planificación democrática*. México: Fondo de Cultura Económica, 1953.

3 MATTOS, Carlos. A. de. Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina. Revista de la CEPAL, Santiago de Chile, n. 31, p. 119 - 137, abr. 1987.

de governo como o processo político, as relações internacionais de poder e de segurança nacional, o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e as demandas sociais.<sup>4</sup>

Em relação ao planejamento educacional, novas concepções que fortaleciam a ideia de um planejamento articulado com as especificidades da educação – e não exclusivamente com o desenvolvimento econômico – foram elaboradas, em paralelo com as abordagens de planejamento estratégico e o planejamento estratégico situacional.

No Brasil, fundamentalmente nesse período, dois entendimentos sobre alternativas para a crise foram delineados, resultantes de duas posturas antagônicas: a primeira, reforçada por organismos internacionais de financiamento, condicionava todas as decisões e reformas necessárias para a resolução da crise fiscal do Estado a um contexto de austeridade; e outra, presente nas reivindicações de movimentos sociais, sindicatos e associações, defendia o fortalecimento da democracia como a principal alternativa para eleger as prioridades e definir as políticas necessárias para contornar o problema.

O resultado do amplo debate entre os setores da sociedade brasileira que representavam essas posições consubstanciou-se na Constituição Federal de 1988, cujos avanços em direitos sociais foram, de certa forma, atenuados pela falta de regulamentação de princípios básicos e pelo engendramento de uma série de mais de 70 emendas constitucionais, explicitando a fragilidade da estrutura política, econômica e social, os conflitos de interesses e a fragmentação das ações do Estado em torno das políticas públicas.

Como consequência, na educação, por exemplo, as bandeiras de luta de educadores em torno da participação dos processos de decisão, da gestão democrática e participativa foram incorporadas no texto da lei, mas instrumentalizadas com base em mecanismos e modelos da administração gerencial. Nesse processo, a descentralização tornou-se um dos principais aspectos da reforma que acometeu o Estado, sendo uma referência para a revisão do papel dos organismos de planificação e para a adequação de concepções e práticas de planejamento ao novo cenário político-institucional.

Em que pese à importância do planejamento como mecanismo para a formulação e a implementação das políticas públicas, ele diluiu-se, no decorrer dos anos de 1990, nos processos de reforma do Estado e de reorganização da administração pública, uma vez que o foco eram os mecanismos de execução das políticas. No âmbito da educação, foi pouco abordado pela literatura especializada, que se dedicou ao tema da gestão educacional, fundamentalmente sobre suas implicações políticas e sociais, enfocando os processos de descentralização, municipalização, gestão democrática e participação. Cabe lembrar que, no planejamento político-estratégico do governo de Fernando Henrique Cardoso para o

4

MATUS, Carlos R.  
*Política, planejamento e governo*. Brasília: Ipea, 1993. 2v. (Série Ipea).

período de 1995 a 1998, o nível gerencial do sistema educacional era a escola.

No decorrer dos anos 2000, parece ter ocorrido uma retomada do tema do planejamento educacional, devido ao fortalecimento dos municípios como entes federativos, com capacidade de formular, implementar e executar suas políticas de educação; à necessidade de esclarecimento sobre a cooperação entre os entes federativos no financiamento e na implementação de programas e projetos; à formulação dos planos nacional, estaduais e municipais de educação; e à necessidade de efetivar os aportes institucionais necessários para a sua concretização, como os conselhos de educação.

Tem contribuído para o retorno do planejamento no cenário acadêmico a atuação do governo federal na coordenação da Política Nacional de Educação. A forma como o Ministério da Educação tem assumido a função normativa, redistributiva e supletiva, tal como definido na Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei n. 9394/1996), por meio dos Planos de Desenvolvimento da Educação e dos Planos de Ações Articuladas<sup>5</sup> – PAR –, tem proporcionado uma perspectiva de planejamento fundamentada na resolução de problemas e compromissada com a execução de projetos na área da educação. Esses aspectos têm sido abordados por diversos autores na área, preocupados com as relações de cooperação entre os entes federativos, os pactos estabelecidos entre diferentes níveis da administração pública e a capacidade institucional de Estados e municípios para formular suas políticas e angariar recursos financeiros do governo federal.

Por fim, a realização das Conferências Nacionais de Educação – Conae – e a recente aprovação do novo Plano Nacional de Educação trazem o planejamento na pauta das discussões nas associações de professores, sindicatos, universidades e demais entidades comprometidas com a educação.

Nesse sentido, considerando a importância histórica do planejamento educacional e, atualmente, seu papel como mecanismo para o delineamento das diretrizes e metas das políticas educacionais em nível nacional, estadual e municipal, apresenta-se este Tema em Destaque.

Os temas desenvolvidos abordam questões históricas sobre o planejamento educacional na América Latina e temas atuais, referentes a aspectos teóricos e metodológicos do planejamento, ao financiamento e à organização das instituições públicas e sociais em torno do novo Plano Nacional de Educação.

José Silvério Baía Horta e Osmar Fávero, com base em informações sobre os programas de pós-graduação, disponibilizadas pela Capes, constata o esvaziamento do tema do planejamento, ao longo dos anos de 2000 e 2009, em contraposição ao significado que o planejamento teve nos anos de 1960 e 1970. O planejamento educacional, desde os

5

O Plano de Ações Articuladas é um instrumento de planejamento da educação, de caráter plurianual, em que são definidas as ações do Ministério da Educação, das Secretarias de Estado e Municípios para a implementação das políticas educacionais. A elaboração do PAR é requisito necessário para o recebimento de assistência técnica e financeira do MEC/FNDE, de acordo com a Resolução/CD/FNDE n. 14 de 08 de junho de 2012. O Plano de Desenvolvimento da Educação foi criado em 2007 pelo MEC, constituindo-se num plano executivo, colocado à disposição dos entes federativos para avaliar e implementar políticas de melhoria da educação.

anos de 1990, foi assumindo um lugar secundário nas pesquisas educacionais, assim como as discussões sobre sua relação com a política. Da mesma forma, a literatura clássica sobre o planejamento educacional, que circulou pelos programas de pós-graduação dos anos de 1960 a 1980 e que representa um legado inestimável, foi suprimida.

Em seguida, os autores abordam a história do planejamento educacional no Brasil, apresentando os principais fatos e documentos que difundiram o planejamento como concepção e prática de governo, assim como os principais atores sociais que contribuíram para que o planejamento fosse alvo de cursos de formação em pós-graduação, entre eles Durmeval Trigueiro Mendes e os próprios autores. O texto estabelece uma reflexão sobre o planejamento como prática concreta, no âmbito do antigo Conselho Federal de Educação, e nos cursos de Mestrado em Planejamento, nas décadas de 1960 e 1970, ampliando a compreensão sobre o planejamento educacional ao situá-lo como processo social e prática presente na política e condicionada pela dinâmica de poder entre as instâncias de decisão do governo.

Fabiana Silva Fernandes realiza um estudo documental dos artigos publicados sobre o planejamento educacional, em *Cadernos de Pesquisa*. A autora verifica que os artigos sobre essa temática concentram-se no período de 1972 a 1986, momento de grande efervescência do tema nos círculos de especialistas em planejamento e no âmbito dos governos latino-americanos. A análise, dentro de uma perspectiva histórica, busca estabelecer articulação entre a produção teórica internacional e latino-americana sobre planejamento educacional e os artigos publicados por *Cadernos de Pesquisa*, constatando três tendências: o planejamento educacional subordinado ao sistema econômico, o planejamento educacional em si mesmo e a crítica ao planejamento educacional.

A primeira tendência agrupa os artigos publicados na década de 1970 e que se caracterizavam pela ênfase na dimensão técnica do planejamento. A segunda refere-se aos artigos que fazem uma reflexão no interior do sistema educacional, apegando-se aos problemas sociais e aos fenômenos demográficos proporcionados pela industrialização dos países subdesenvolvidos, e a terceira discorre sobre os artigos que introduzem um enfoque sociológico na análise dos problemas sociais e educacionais, apresentando uma perspectiva mais crítica ao planejamento, uma vez que denunciam seu compromisso com manutenção de estruturas de poder e a reprodução capitalista.

Inés Aguerrondo ocupa-se com o desafio à capacidade do planejamento para se transformar numa ferramenta útil para a gestão dos processos de reforma educacional da América Latina.

Apresenta o contexto de criação do planejamento na América Latina, em que se desenvolveu a concepção normativa e menciona a Conferência Internacional sobre Planejamento e Gestão do Desenvolvimento da Educação,

organizado pela Unesco, em 1990, como um divisor de águas no que se refere às metodologias e ao uso do planejamento como instrumento de governo.

É nesse evento da Unesco que novos horizontes para o planejamento educacional são delineados, mediante a consideração das especificidades da educação e da inserção de uma dimensão política e social nas reflexões sobre a técnica de planejamento.

Abordando as últimas três décadas de reformas educacionais na América Latina, Aguerrondo amplia as reflexões sobre o planejamento desde a década de 1990, pelo desenvolvimento do planejamento estratégico e do planejamento estratégico situacional, discorrendo sobre as diferentes concepções relativas aos processos de reformas como o grande desafio para o planejamento e a gestão das políticas educacionais. Defende o enfoque da complexidade como perspectiva para a compreensão da dinâmica social e educativa, discorrendo sobre diferentes autores que se debruçam sobre contextos de turbulência e incerteza. A partir desse enfoque da complexidade, a discussão desloca-se das técnicas de planejamento para o contexto a ser planejado, num exercício instigante de reflexão que vai desvendando os diversos desafios a serem enfrentados pelo planejamento na formulação e na implementação de ações voltadas para a reforma educacional.

João Augusto Gentilini discorre sobre a metodologia de Planejamento Estratégico Situacional – PES – e suas possibilidades de utilização no campo educacional.

O PES foi concebido por Carlos Matus, grande estudioso do planejamento estratégico de governo e ex-ministro da Economia do Presidente Salvador Allende, no Chile, no período de 1970 a 1973. Com o golpe militar, Matus tornou-se um preso político da Ditadura Chilena e foi no cárcere que suas primeiras ideias sobre o PES foram geradas. Uma das histórias sobre o autor, deveras pitoresca, menciona que, na prisão, Carlos Matus teve acesso a livros de estratégias de guerra, como a obra *Da guerra*, de Clausewitz, que alinhavaram os primeiros alicerces de sua teoria de planejamento.

No Brasil, as ideias de Carlos Matus circularam no setor público, nas décadas de 1980 e 1990, e influenciaram gestores e pesquisadores de planejamento, bem como importantes organizações como a Escola Nacional de Administração Pública – Enap –, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea – e a Fundação do Desenvolvimento Administrativo – Fundap.

O PES é uma metodologia de planejamento por problemas, os quais devem ser analisados em profundidade, mediante a identificação de suas causas, cuja origem é processual, fruto das relações sociais e de natureza política, social, econômica e organizacional. É com base nessa análise que se delineia um plano de ação, mas que não se caracteriza por uma solução normativa, e, sim, por como um conjunto de estratégias e táticas concebidas em diferentes cenários possíveis para a realidade social.

Nesse sentido, Gentilini discute a importância do PES como uma ferramenta de governo para a formulação das políticas educacionais no Brasil, tendo em vista o contexto de reforma da década de 1990, os novos atores sociais presentes no cenário educacional, provenientes dos movimentos sociais, das entidades representativas de docentes, sindicatos, empresários da educação e organizações não governamentais, assim como a divisão de responsabilidades entre as instâncias federativas, oferecendo uma conjuntura complexa e alvo de disputas e interesses.

Eliza Bartolozzi Ferreira traz uma contribuição importante para os estudos de políticas educacionais, uma vez que faz uma descrição analítica do Plano de Ações Articuladas – PAR –, desvendando os mecanismos de funcionamento do plano, a concepção de planejamento presente e a relação entre o governo federal e demais entes federativos em torno da implementação das políticas educacionais locais via o PAR.

A autora examina contradições no processo de implantação do PAR e expõe a fragilidade do plano como um mecanismo de sustentação de um projeto nacional de educação. Destaca-se o caráter centralizador do PAR, que, em contradição com as intenções de estímulo à participação dos atores envolvidos com a formulação das políticas estaduais e municipais de educação, busca contornar a fragilidade operacional e política dos entes federativos pela aplicação de instrumentos de diagnóstico e de gerenciamento das ações pela intervenção dos técnicos do Ministério da Educação.

José Marcelino Rezende Pinto faz a análise de um aspecto de grande importância para a viabilidade do planejamento educacional: o financiamento educacional. Com base na divisão de responsabilidade entre os entes federativos e os mecanismos de financiamento da educação, via o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb –, o autor explicita a relação de estados e municípios com o governo federal, em termos da dependência dos recursos financeiros repassados pela União, demonstra as dificuldades que foram geradas com a sobrecarga de responsabilidades aos municípios e apresenta o provável cenário, negativo, com o encerramento do Fundeb.

Ao discutir a descentralização, o autor apresenta a evolução da participação dos municípios na oferta educacional, construindo o cenário que fundamenta a sua análise das causas e efeitos da descentralização educacional para a capacidade de planejamento e de financiamento dos municípios brasileiros.

FABIANA SILVA FERNANDES  
*fsfernandes@fcc.org.br*

JOÃO AUGUSTO GENTILINI  
*jagentilini@bol.com.br*

